Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2014–2015

33 965

Wijziging van de Spoorwegwet en enige andere wetten in verband met de implementatie van richtlijn 2012/34/EU van het Europees parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte (PbEU 2012, L 343/32)

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 22 januari 2015

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de vragen van de verschillende fracties. Een groot aantal vragen betreft het in de Lange termijn spooragenda aangekondigde onderzoek naar de gevolgen van veranderingen in de posities van NS en andere relevante partijen op stations. Dat onderzoek is bij brief van 9 juli 2014 door de Minister van Financiën en mij aan de Tweede Kamer toegestuurd (Kamerstukken II 2013–2014, 29 984, nr. 527). Richtlijn 2012/34/EU bevat geen eisen of regels over de positie van stations. Het wetsvoorstel ter implementatie van deze richtlijn bevat derhalve evenmin regels over dat onderwerp. Bovendien is dit onderzoek door de Minister van Financiën en mij aan de Tweede Kamer aangeboden. Gezien het belang van tijdige implementatie van Europese regelgeving worden de vragen over genoemd onderzoek in een separate brief van de Minister van Financiën en mij worden beantwoord.
Bij de beantwoording van de overige vragen is de volgorde van het verslag aangehouden. Daar waar door de fracties met elkaar verband houdende vragen zijn gesteld, zijn die vragen bij de beantwoording in onderlinge samenhang bezien. Ik hoop dat deze beantwoording zal bijdragen aan een spoedige afronding van de behandeling van dit wetsvoorstel.

Vergoeding voor het minimumtoegangspakket en toegang tot de hoofdspoorweginfrastructuur

Inleiding

De leden van de D66-fractie vragen of het gebruik van de term «vergoeding» voor de gebruiksvergoeding in plaats van «heffing» juridische consequenties heeft.
In de huidige situatie sluiten de infrastructuurbeheerder en de spoorwegondernemingen privaatrechtelijke overeenkomsten over de toegang tot de hoofdspoorweginfrastructuur. Het kabinet wil deze al jarenlange bestaande praktijk voortzetten. Dat komt juridisch tot uiting in het begrip

kst-33965-7
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

«vergoeding». De term «vergoeding» heeft derhalve geen juridische consequenties voor de bestaande privaatrechtelijke verhoudingen.

De leden van de D66-fractie vragen wat er onder het minimumtoegangspakket valt en hoe zich dat verhoudt tot de voorgenomen concessieverleningen voor de periode 2015–2025.
Het minimumtoegangspakket bevat de essentiële diensten die de beheerder verleent aan een spoorwegonderneming om het exploiteren van treindiensten mogelijk te maken. De richtlijn brengt hier, op een uitzondering na, ten opzichte van de oude richtlijnen geen veranderingen in. Het gaat om:
- het behandelen van aanvragen voor spoorweginfrastructuurcapaciteit;
- het recht gebruik te maken van de toegewezen capaciteit;
- het gebruik van de spoorweginfrastructuur, inclusief de aansluitingen en wissels op het net;
- treinbeheer met inbegrip van seinen, regeling, treindienstleiding en de overdracht en levering van informatie over treinbewegingen;
- in voorkomend geval het gebruik van elektrische voedingsinstallaties ten behoeve van de tractie;
- alle andere informatie die nodig is om de dienst waarvoor capaciteit aangevraagd is, tot stand te brengen of te exploiteren.

Nieuw in de recastrichtlijn is dat ook de vergoeding voor het gebruik van elektrische voedingsinstallaties (de bovenleiding) onderdeel uitmaakt van het minimumtoegangspakket. Deze wijziging heeft geen materiële gevolgen omdat ook onder het tot nu toe toegepaste stelsel een vergoeding wordt toegepast die de kosten daarvan dekt voor zover die rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst.
Het minimumtoegangspakket heeft geen gevolgen voor de nieuwe vervoerconcessie op het hoofdrailnet. Iedere spoorwegonderneming heeft immers op grond van de Spoorwegwet op non discriminerende grondslag toegang tot de hoofdspoorwegen en daarmee tot het minimumtoegangspakket. Er zijn evenmin gevolgen voor de nieuwe beheerconcessie. De Spoorwegwet regelt al de omvang van het beheer. Een van de beheertaken is de eerlijke en niet discriminerende verdeling van de capaciteit op de spoorweginfrastructuur.

Deze leden vragen verder of de regering kan aangeven wat er in de praktijk wijzigt in de systematiek en hoogte van de gebruiksvergoeding.
In de praktijk verdwijnt de huidige onderhandelbaarheid tussen een gerechtigde en de beheerder over de hoogte van de vergoeding minimum toegangspakket (voorheen «gebruiksvergoeding»). Conform richtlijn 2012/34/EU stelt de beheerder de hoogte van de vergoeding vast. Op grond van die richtlijn is deze vergoeding gelijk aan de kosten die rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst. Dit geldt nu al op grond van de oude richtlijnen en de Spoorwegwet. De methodiek voor toerekening van de kosten die ten grondslag ligt aan deze vergoeding wordt in de nieuwe systematiek ex ante goedgekeurd door de ACM. De nu gehanteerde methodiek is afgestemd met de ACM.

Methode voor de toerekening van de kosten

In de memorie van toelichting lezen de leden van de VVD-fractie dat de beheerder een methode vaststelt voor toerekening van de kosten aan de vergoeding voor het minimumtoegangspakket. De leden van deze fractie vragen waarom de beheerder deze methode vaststelt en wie daar nog meer een rol in heeft.
Conform de Europese richtlijn stelt de beheerder de methode vast voor de toerekening van kosten ter vaststelling van de hoogte van de vergoeding minimumtoegangspakket. Deze methode wordt in de nieuwe systematiek ex ante goedgekeurd door ACM. De ACM moet alvorens het goedkeu-

ringsbesluit te nemen, zienswijzen vragen van «gerechtigden». Dat zijn de partijen die op grond van de Spoorwegwet gerechtigd zijn om een toegangsovereenkomst met de infrastructuurbeheerder te sluiten.

De leden van de VVD-fractie kunnen goedkeuren dat de Autoriteit Consument en Markt (ACM) de bevoegdheid krijgt een ex ante goedkeuring van de methode uit te voeren. Zij vragen hierover wel of al bekend is of de ACM dat daadwerkelijk gaat doen. Ook vragen deze leden of dit advies van de ACM bindend is,wat de criteria zijn waaraan de ACM gaat toetsen en wat de rol van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu is bij het vaststellen van die criteria.
De ACM gaat deze goedkeuring van de methode voor toerekening van de kosten daadwerkelijk doen. In de voorgestelde systematiek wordt namelijk geregeld dat zonder deze goedkeuring er geen (nieuwe) methode voor toerekening gehanteerd kan worden. De ACM speelt dus een dwingende rol bij de toetsing van de methode voor toerekening. De uitwerking van de nadere eisen waaraan die methode moet voldoen, zal door mij worden gedaan. Die uitwerking krijgt haar beslag in een algemene maatregel van bestuur. De Europese Commissie kan ook nadere eisen stellen aan de methode voor toerekening. Naar verwachting zullen die eisen worden neergelegd in een ieder bindende verordening. De ACM zal aan al deze eisen toetsen.

Opbouw van de vergoeding

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering een toelichting kan geven op de mogelijkheid tot het opnemen van een heffing in verband met kosten van milieueffecten in de vergoeding voor het minimumtoegangspakket. Zij vragen tevens of daarbij onder meer worden aangegeven wie bepaalt wat milieuvriendelijk gebruik van de hoofdspoorweginfrastructuur is en in welke orde van grootte moet worden gedacht met betrekking tot die heffing.
Richtlijn 2012/34/EU maakt een heffing in verband met kosten van milieueffecten mogelijk. Het is een optie om daar al dan niet gebruik van te maken. Het is derhalve aan de lidstaten om aan deze mogelijkheid invulling te geven, inclusief de hoogte daarvan, binnen de randvoorwaarden van de richtlijn. Een dergelijke heffing maakt het mogelijk om «prijsprikkels» toe te passen om spoorwegondernemingen te stimuleren tot een bepaald gedrag, zoals de bevordering van milieuvriendelijk gebruik van de hoofdspoorweginfrastructuur. In mijn brief van 6 september 2013 (Kamerstukken II 2012–2013, 29 984, nr. 426, inzake prijsprikkels en capaciteitsverdeling op het spoor), heb ik aangegeven dergelijke prijsprikkels te willen hanteren. Op Europees niveau wordt onder richtlijn 2012/34/EU over een specifiek aspect van milieueffecten een verordening voorbereid, namelijk een milieuheffing in verband met de kosten van geluidshinder.

Toegang tot dienstvoorzieningen en levering van diensten

Inleiding

De leden van de D66-fractie willen graag weten om welke diensten het gaat bij de non-discriminatoire toegang en levering van diensten, en of daarbij onderscheid wordt gemaakt tussen wie de diensten levert of afneemt.
De levering van alle diensten dient de leverancier van die diensten (de exploitant) non-discriminatoir te laten geschieden. Dit onafhankelijk van de afnemer. Het gaat hierbij niet om de categorie die in punt 1 van bijlage II van de richtlijn wordt genoemd; die behoort namelijk tot het zogenaamde minimumtoegangspakket. De – op niet discriminerende

grondslag – toegang daartoe wordt geregeld via de toegang tot de hoofdspoorweginfrastructuur. Wel betreft het de drie overige categorieën die in bijlage II worden onderscheiden.

Punt 2 van die bijlage geeft in dit verband een limitatieve opsomming van de dienstvoorzieningen en de daarin verleende diensten die nauw verband houden met het minimumtoegangspakket, maar daar niet toe behoren (bijvoorbeeld passagiersstations en onderhoudsvoorzieningen). De exploitanten daarvan zijn verplicht alle spoorwegondernemingen op niet-discriminerende wijze toegang te verlenen. Punt 3 betreft aanvullende diensten (bijvoorbeeld voorverwarmen van passagierstreinen) die een exploitant, indien hij daarin voorziet, op verzoek op niet-discriminerende wijze moet aanbieden aan spoorwegondernemingen. Punt 4-diensten zijn ondersteunende diensten (bijvoorbeeld technische keuring rollend materieel) die een exploitant niet verplicht hoeft te verlenen, maar indien bij besluit op verzoek zo'n dienst te verlenen, zal hij deze dienst op niet-discriminerende wijze aan alle andere spoorwegondernemingen moeten aanbieden. In het laatste deel van paragraaf 3.3 van de memorie van toelichting (Toegang dienstvoorzieningen en verlening diensten; blz. 10–11) wordt hier verder op ingegaan.

Deze leden lezen voorts dat een stationsnetverklaring wordt ontwikkeld die transparant inzicht moet geven in tarieven en voorwaarden per station en per type dienstverlening en dat de ACM dit vooraf kan toetsen. Kunnen ook diensten en voorzieningen die niet stationsgebonden zijn, zoals kaartautomaten en reisinformatie, in een dergelijk proces worden meegenomen, zo vragen zij.
De term «stationsnetverklaring» kan wellicht verward worden met de netverklaring, die de infrastructuurbeheerder jaarlijks moet opstellen. Daarom is er voor gekozen om in plaats daarvan de term «stationsportfolio» te hanteren. Dit zal worden ingevuld door het opzetten van een stationswebsite. Die website moet in ieder geval de diensten en dienstvoorzieningen bevatten, die vallen onder bijlage II, punt 2a, van richtlijn 2012/34/EU, maar hoeft zich hier niet tot te beperken. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om wachtruimten, loketruimte of locaties voor het plaatsen van OV-chippaaltjes.

Onderzoek

De leden van de VVD-fractie vragen wat precies de onderzoeksvraag is geweest met betrekking tot het onderzoek naar toegang tot diensten op stations.
De onderzoeksvraag die aan Ecorys is gesteld is: adviseer over de wenselijkheid om de ACM de bevoegdheid te geven om vooraf de tarieven en voorwaarden te toetsen voor het gebruik van diensten op stations. Daarbij moet worden bezien of de maatregel proportioneel is in relatie tot de grootte van het probleem en in het licht van de bestaande bevoegdheden, en noodzakelijk is in aanvulling op de al toegezegde maatregelen zoals een stationsportfolio[1] voor stations met tarieven en voorwaarden en de implementatie van richtlijn 2012/34/EU.

Ook vragen deze leden waarom de regering ex post-toezicht op de markt voor diensten en dienstvoorzieningen voldoende acht.
Ex post-toezicht wordt voldoende geacht gezien de omvang van de door Ecorys geconstateerde problematiek. Dat betekent dat, zoals ik in mijn brief van 23 juni 2014 (Kamerstukken II 2013–2014, 29 984, nr. 518) heb aangegeven, NS en ProRail verplicht worden om een stationsportfolio op te stellen. De elementen die een stationsportfolio moet bevatten, heb ik

[1] In de onderzoeksvraag nog aangeduid als «netverklaring voor stations».

genoemd in die brief. Verder heb ik in september jl. een brief aan NS en ProRail gestuurd waarin ik hen vraag de onderdelen zoals genoemd in mijn brief van 23 juni aan de Tweede Kamer in de stationsportfolio op te nemen. Na implementatie van richtlijn 2012/34/EU zijn NS en ProRail verplicht om jaarlijks een stationsportfolio op te stellen waarin de tarieven en voorwaarden voor toegang tot stations zijn opgenomen. Deze verplichting volgt uit het in het wetsvoorstel voorgestelde artikel 68a van de Spoorwegwet en de op basis van deze bepaling vast te stellen algemene maatregel van bestuur. NS en ProRail hebben aangegeven deze verplichting te willen invullen door het opzetten van een stationswebsite.

Voorts vragen deze leden waarom de regering over theoretische mededingingsproblemen spreekt. Zij vragen ook of de regering concreet kan aangeven welke aangeleverde praktijkvoorbeelden onvolledig waren en vragen waarop Ecorys haar mening heeft gebaseerd dat urgentie van bepaalde knelpunten niet aannemelijk is.
Het antwoord op deze vraag blijkt uit het Ecorys-onderzoek zelf. Hieruit komt naar voren dat er potentiële mededingingsrechtelijke problemen kunnen spelen, omdat NS een prikkel heeft om andere vervoerders bij het aanbieden van diensten (op stations) te benadelen. Zowel tijdens als na het bieden op een concessie bevinden andere vervoerders zich in een afhankelijke positie ten opzichte van NS. Dit zou in theorie kunnen resulteren in het optreden van mededingingsproblemen. Aangezien deze mededingingsproblemen zich in de praktijk niet hebben voorgedaan, zijn deze theoretisch van aard. De kans dat ze optreden is klein gezien de regulering, het toezicht en de opstelling van NS (en ProRail) om de toegang tot diensten en voorzieningen op stations inzichtelijker te maken.

De leden van de VVD-fractie lezen dat eisen gesteld kunnen worden aan de stationsportfolio en dat de tarieven, gebaseerd op de kosten om diensten te verrichten, vermeerderd kunnen worden met een redelijke winst. Zij informeren wat de regering een redelijke winst in deze vindt. Zij vragen daarbij naar een concreet percentage.
Leidend is wat is bepaald in de begripsomschrijving dienaangaande in artikel 3, onderdeel 17, van richtlijn 2012/34/EU. Redelijke winst is: «een rendementsvergoeding op basis van eigen vermogen, waarbij rekening wordt gehouden met het risico aan inkomstenzijde of het ontbreken daarvan, waaraan de opbrengst van de dienstvoorziening is blootgesteld, en die in de lijn ligt van de gemiddelde opbrengst voor de betrokken sector in de afgelopen jaren». De feitelijke omstandigheden, bezien in het licht van deze factoren uit de richtlijn, zullen in een individueel geval doorslaggevend zijn voor de hoogte. Op basis van lagere regelgeving kan aan dit begrip nog nadere invulling worden gegeven, indien dit nodig mocht blijken.

Deze leden vragen of de regering ook denkt aan een maximum percentage voor de voorgestelde winstopslag van NS. Zo nee, waarom niet en zo ja, welk percentage, vragen zij verder. Ook willen zij weten of, indien NS boven het maximum winstpercentage uitkomen, de regering dan voornemens die overwinst af te romen en zo ja waar deze opbrengst naar toe gaat.
Vergoedingen voor diensten en dienstvoorzieningen als bedoeld in bijlage II, punt 2, mogen niet hoger zijn dan kosten plus een redelijke winst. Daarmee zijn de tarieven gemaximeerd. De ACM geeft invulling aan het begrip «redelijke winst». Zij houdt tevens toezicht op de vergoedingen die voor diensten en dienstvoorzieningen in rekening worden gebracht. Als de tarieven hoger zijn dan de kosten plus redelijke winst zal de ACM handhavend optreden. Dit kan ACM doen uit eigen beweging of naar aanleiding van een klacht.

De leden van de VVD-fractie vragen verder door wie de nadere regels over de voorwaarden voor stationsportfolio's worden gesteld als de huidige voorwaarden in de praktijk niet voldoen. Zij vragen tevens of de regering hun mening deelt dat de ACM hierbij betrokken dient te zijn en of zij bereid is om dat in een nota van wijziging op te nemen.
Het voorgestelde artikel 68a, tweede lid, van de Spoorwegwet bepaalt dat de regering bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels kan stellen. De bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels met betrekking tot de stationsportfolio vinden in deze bepaling hun basis. Het ligt voor de hand dat ook de ACM bij het opstellen van deze regels betrokken wordt. Op basis van het wetsvoorstel is het namelijk de ACM die toezicht gaat houden op de naleving van de bepalingen die betrekking hebben op de stationsportfolio. Het gaat er hierbij om dat deze in overeenstemming is met de doelstellingen zoals die zullen worden vastgelegd in de algemene maatregel van bestuur. Bij de voorbereiding daarvan zal de ACM dan ook op de gebruikelijke wijze haar inbreng kunnen leveren in het kader van de zogenaamde handhavings- en uitvoeringstoets.
Het opnemen van de betrokkenheid van de ACM in een nota van wijziging is onnodig omdat zij al een rol heeft in dit proces.

Ook vragen de leden van de VVD-fractie welk traject van bezwaar en beroep doorlopen wordt indien de NS de voorstellen dan wel aanwijzingen van de ACM inzake de portfolio niet overneemt en of, indien een dergelijke zaak aan de rechter wordt voorgelegd, dat traject meer of minder dan een jaar zal duren. Zij vragen tevens op basis van welke versie van de stationsportfolio gedurende de duur van een geschil tussen NS en de ACM zal worden gehandeld.
Tegen een handhavingsbesluit van de ACM staat bezwaar en beroep open. In zijn algemeenheid valt het op voorhand niet te zeggen of een zaak meer of minder dan een jaar zal duren. Voor beroep bestaan immers geen dwingende termijnen voor het afdoen van zaken. Indien het besluit is genomen op basis van een klacht bij de ACM, staat daar beroep in eerste en enige instantie bij het College van beroep voor het bedrijfsleven tegen open. De doorlooptijd kan in dit geval minder dan een jaar zijn. Als de ACM ambtshalve optreedt, is de gewone procedure van bezwaar en beroep van toepassing. De doorlooptijd hiervan zal langer zijn. Partijen kunnen sprongberoep afspreken, dan wordt de bezwaarfase overgeslagen en zal het proces sneller verlopen. Het instellen van bezwaar en beroep heeft geen schorsende werking. Dat betekent dus dat het besluit van de ACM moet worden opgevolgd, ook indien bezwaar en beroep wordt ingesteld. De verwachting is dat gezien de bedrijfsbelangen die hier spelen, er veelal een spoedeisend belang aan de orde zal zijn. Een besluit van de ACM kan immers bijvoorbeeld inhouden dat de in de stationsportfolio gehanteerde vergoedingen te hoog zijn en daarom naar beneden moeten worden bijgesteld. Indien NS de juistheid daarvan bestrijdt, zal zij een voorlopige voorziening bij de rechter vragen. Zolang de rechter geen finale uitspraak heeft gedaan, zal de NS immers de lagere tarieven moeten hanteren. In geval van een spoedeisend belang, kan een voorlopige voorziening bij de bestuursrechter worden gevraagd. Een uitspraak in een voorlopige voorziening wordt doorgaans binnen enkele weken gedaan.

De leden van de D66-fractie informeren naar de voorwaarden die worden gesteld aan de inhoud van de geschilbeslechtingsprocedure die in de stationsportfolio opgenomen moet worden opgenomen.
Het doel van de geschilbeslechtingsprocedure is vooral om een snelle afhandeling mogelijk te maken zonder inbreng van anderen. De procedure moet dat dan ook mogelijk maken. De verwachting is dat NS en ProRail daarin zullen voorzien. Partijen zijn niet verplicht om gebruik te maken van

de procedure. De geschilbeslechtingsprocedure laat onverlet dat partijen direct een klacht bij de ACM kunnen indienen. Voor de ACM geldt dat zij bij de behandeling van de klacht niet buiten de grenzen van het geschil kan treden.

De leden van deze fractie vragen voorts of in richtlijn 2012/34/EU wordt gesproken over de positionering van stations. Ook willen zij weten of de richtlijn en het wetsvoorstel ruimte bieden om in de toekomst te kiezen voor een andere eigendoms- of beheerpositie van stations.
De richtlijn noch het wetsvoorstel ter implementatie van de richtlijn hebben betrekking op de positionering van stations in de zin van eigendom en beheer. De richtlijn bevat vooral bepalingen die de toegang tot belangrijke diensten en voorzieningen garanderen, ter bevordering van het goed functioneren van de markt en concurrentie. Hieronder valt ook de toegang tot stations of delen daarvan. Hierbij komt de vraag op welke wijze de eigendoms- of beheersituatie vorm of inhoud zou moeten krijgen niet aan de orde.

Vergoedingen toegang dienstvoorzieningen en verlening diensten

De leden van de D66-fractie lezen dat een uitzondering mogelijk is op de bandbreedte van de heffingen wanneer er meerdere exploitanten zijn. Zij vragen of de regering een voorbeeld kan geven van een dergelijke situatie.
De situatie is zo dat indien er meer dan één exploitant is die een aanvullende of ondersteunende dienst aanbiedt, de tarieven niet gereguleerd zijn aangezien de exploitanten met elkaar in concurrentie staan en dit zorgt voor een drukkend effect op de tarieven. Dit is bijvoorbeeld het geval met betrekking tot voorzieningen voor het onderhoud van treinen (bijlage II bij richtlijn 2012/34/EU, punt 2e). Er zijn in Nederland inmiddels meerdere, van elkaar onafhankelijke, exploitanten die zulke diensten aanbieden.

Transparantie over voorwaarden toegang en vergoedingen

De leden van de D66-fractie merken op dat beheerders zelf verantwoordelijk zijn voor de juistheid en volledigheid van de gegevens die in de netverklaring worden opgenomen als ze zelf exploitant zijn. Zij vragen hoe er toezicht kan worden gehouden of bezwaar kan worden geuit op de juistheid van deze gegevens.
De ACM houdt toezicht op de juistheid van de netverklaring. In dit kader staat het reguliere instrumentarium van de ACM ter beschikking. De ACM kan zowel uit eigen beweging optreden als naar aanleiding van een bij haar ingediende klacht. Vervolgens staat voor belanghebbenden de mogelijkheid van bezwaar of beroep open.

Toezicht door de ACM

Onafhankelijke toezichthouder

De leden van de VVD-fractie vragen of de ACM de Europese Commissie kan verzoeken om onderzoek te doen naar de schadevergoeding waar NS conform artikel 70 van de ontwerpvervoerconcessie voor het hoofdrailnet recht op heeft als het aanbod van binnenlands vervoer in internationale treinen door een andere vervoerder leidt tot een netto negatief financieel effect voor NS op de desbetreffende corridor, wanneer dit effect groter is dan 10 miljoen euro gedurende de concessieperiode.
Richtlijn 2012/34/EU bevat geen regels over vervoer- of beheerconcessies. ACM kan op grond van deze richtlijn de Europese Commissie uitsluitend vragen om een onderzoek te doen naar specifieke maatregelen in verband met de toepassing van die richtlijn. Het gaat dan om de volgende

onderwerpen: de toegang tot de hoofdspoorweginfrastructuur, de verlening van bedrijfsvergunningen voor spoorwegondernemingen, de vergoeding voor het minimumtoegangspakket en de verdeling van capaciteit op het spoor. Afspraken tussen een concessieverlener en een concessiehouders, zoals dus ook een mogelijke schadevergoedingsregeling, horen hier niet toe. Wel heeft ACM een rol in het kader van het verlenen van toestemming aan een internationale personenvervoerder per trein om een internationale treindienst te mogen opstarten en daarbij ook binnenlandse reizigers te vervoeren. Volgens genoemde richtlijn mag dit zolang dit niet leidt tot verstoring van het economisch evenwicht. Het is aan ACM om te toetsen of het economische evenwicht is verstoord. ACM stelt daarvoor drempelwaarden op. Wanneer ACM toestemming geeft aan een internationale vervoerder om een vervoerdienst uit te voeren, dan kan er enige mate van financiële schade voor NS ontstaan. Wanneer dit een financieel effect heeft van meer dan € 10 miljoen is dit voor NS niet op te vangen binnen de financiële kaders van de concessie, zonder dat het ten koste gaat van de dienstverlening. Daartoe is de afspraak in artikel 70 van de nieuwe vervoerconcessie gemaakt. Op deze afspraak zie ik toe.

De leden van de D66-fractie lezen dat er in de memorie van toelichting regelmatig een parallel wordt getrokken met de sectoren energie en luchtvaart. Zij vragen de regering om op hoofdlijnen de overeenkomsten en verschillen te schetsen in het markttoezicht dat de ACM heeft tussen deze sectoren en de spoorsector.
De sectoren spoor, energie en luchtvaart hebben met elkaar gemeen dat een beperkt aantal partijen het netwerk c.q. de netwerken beheren. Dit zijn netwerken waartoe toegang moet worden verleend aan andere partijen die diensten leveren via dat netwerk. Een van de problemen die zich dan kan voordoen, is dat de eigenaar (of beheerder) van het netwerk een te hoge toegangsprijs vraagt voor het gebruik ervan. Partijen die gebruik willen maken van dat netwerk, zijn vaak dusdanig afhankelijk van de eigenaar (of beheerder) dat zij geen of onvoldoende onderhandelingsmacht hebben bij de totstandkoming van de toegang en toegangstarieven. Daarom wordt in deze sectoren vaak gekozen voor gereguleerde toegangstarieven. In het spoor wordt de vergoeding voor het gebruik van de hoofdspoorweginfrastructuur het minimumtoegangspakket genoemd (dat is de gebruiksvergoeding in de huidige wetgeving). Het in het wetsvoorstel voorgestelde toezicht van de ACM op de vergoeding voor het minimumtoegangspakket is ex ante toezicht. Het gaat dan om de goedkeuring van de methode voor de toerekening van kosten. Hiervoor is gekozen omdat tevens wordt voorgesteld om de huidige onderhandelbaarheid van de gebruiksvergoeding te laten vervallen. In de luchtvaart- en energiesector is eveneens sprake van ex ante goedkeuring van de methode voor de toerekening van kosten. Het voordeel van regulering van de toegangstarieven in combinatie met ex ante toezicht is dat de hoogte van de tarieven voor alle betrokken partijen in zekere mate voorspelbaar wordt, waardoor zij daar in hun bedrijfsvoering rekening mee kunnen houden. Ook vergroot ex ante toezicht de legitimiteit van de methode van de toerekening van kosten. In het geval van de spoorsector zijn daarnaast de toegang tot en de tarieven voor de dienstvoorzieningen en de levering van diensten benodigd om een treindienst uit te kunnen voeren, gereguleerd. De ACM houdt hier eveneens toezicht op. De eisen voor de toegang tot essentiële dienstvoorzieningen (richtlijn 2012/34/EU, bijlage II, punt 2) zijn zwaarder dan de eisen voor minder essentiële (aanvullende en ondersteunende) diensten. In de energiesector is sprake van een vergelijkbare tariefregulering van bepaalde dienstverlening. Het gaat dan bijvoorbeeld om tarieven voor dienstverlening voor grootverbruikers van gas en elektriciteit, zoals bepaalde bewerkingen van in te voeden gas en tarieven voor zware (industriële) aansluitingen op het elektriciteits-

netwerk. Net als in de spoorsector gelden hiervoor transparantieverplichtingen en is er een mogelijkheid voor de ACM om dergelijke tarieven te toetsen, bijvoorbeeld in geval van een geschil tussen een netbeheerder en een afnemer. In de luchtvaartsector worden diensten als bagageafhandeling en tanken niet gereguleerd. Er is daar sprake van meerdere aanbieders. Dit drukt de tarieven al.

Overige onderwerpen

Netverklaring

De leden van de VVD-fractie stellen een aantal vragen over het voorgestelde vijfde lid van artikel 58 Spoorwegwet. Die vragen betreffen onder meer de termijn voor het instellen van bezwaar tegen de stationsnetverklaring en de behandeling van klachten over die stationsnetverklaring. Alvorens op die vragen in te gaan, zal ik eerst toelichten wat de strekking is van het voorgestelde nieuwe artikel 58, vijfde lid, van de Spoorwegwet. Dit artikel betreft de netverklaring van ProRail en niet de stationsportfolio. Om het verschil tussen deze duidelijk te maken, is in de memorie van toelichting aangeven het begrip stationsportfolio te gebruiken, in plaats van stationsnetverklaring. In de huidige situatie kan tijdens de hele duur van de netverklaring over alle onderwerpen daarin bij de ACM een klacht worden ingediend. Dat kan derhalve ook over de procedureregels voor het capaciteitsverdelingsproces. Indien de klacht van een spoorwegonderneming tegen die procedureregels door ACM gegrond wordt verklaard, heeft dat gevolgen voor alle andere spoorwegondernemingen die voor het desbetreffende dienstregelingsjaar capaciteit hebben aangevraagd. De aan hen toegewezen capaciteit zal dan eventueel opnieuw moeten worden verdeeld, hetgeen gevolgen heeft voor hun bedrijfsvoering. Tegen het oordeel van de ACM over de klacht is beroep mogelijk. Het is voor de vervoerders en de beheerder echter voor hun bedrijfsvoering van belang om op zeer korte termijn zekerheid en helderheid te hebben over de spelregels voor de verdeling van de voor hen beschikbare capaciteit op het spoor en over de bijbehorende tarieven met het oog op het jaarlijks in een beperkte tijdspanne moeten afronden van het capaciteitsverdelingsproces. Het dient daarom de rechtszekerheid als over de rechtmatigheid van de capaciteitsverdelingsregels en over de tarieven geen onzekerheid bestaat op het moment dat deze daadwerkelijk worden toegepast. Derhalve wordt in het nieuwe vijfde lid voorgesteld dat tegen de onderdelen «vergoeding minimum toegangspakket en «capaciteit» van de netverklaring tot uiterlijk zes weken na de publicatie van de mededeling in de Staatscourant dat de netverklaring is vastgesteld, een klacht bij de ACM kan worden ingediend. Daarna is het indienen van een klacht daarover niet meer mogelijk. Over alle andere onderwerpen in de netverklaring blijft het klachtrecht gedurende de looptijd van de netverklaring bestaan. De ACM is hierover geraadpleegd en heeft aangegeven met dit voorstel in te stemmen.

De leden van de VVD-fractie stellen de volgende vragen over de klachtenprocedure met betrekking tot de stationsportfolio. Zij vragen of partijen indien pas na zes weken na publicatie van de stationsnetverklaring een probleem optreedt ten aanzien van de toepassing daarvan, dan nog de mogelijkheid hebben om bij de ACM te beklagen en deze te verzoeken om de klacht te beoordelen of geschilbeslechting te organiseren, zoals dat bijvoorbeeld ook gebruikelijk is in de telecomsector. Ook meer in het algemeen vragen dezelfde leden in hoeverre is gekeken naar ervaringen in andere sectoren. Zij noemen in dit verband als alternatieve mogelijkheid het voorleggen van een klacht aan de ACM op het moment dat de klacht ontstaat, waarna de ACM een beslissing neemt waartegen bezwaar kan worden gemaakt en beroep ingesteld, maar die alvast bindend is,

behoudens een eventuele schorsing of voorlopige voorziening van de voorlopige voorzieningenrechter. Zij willen weten wat het oordeel van de regering is en wat is het advies van de ACM als deze om advies is gevraagd.
Over alle elementen van de stationsportfolio kan tijdens de gehele duur daarvan een klacht bij de ACM worden ingediend. Dit geldt overigens ook voor het ambtshalve toezicht door ACM. Dit geldt overigens ook voor het ambtshalve toezicht door de ACM. Het door de vragenstellers gesuggereerde algemene regime van rechtsbescherming is al op van toepassing op besluiten van de ACM inzake de portfolio omdat zo'n besluit een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht is. De ACM is geraadpleegd bij het opstellen van het wetsvoorstel en heeft hier geen opmerkingen over gemaakt.

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie of de regering in kaart heeft gebracht welke mogelijke lasten voor de ACM en het bedrijfsleven ontstaan op het moment dat de stationsnetverklaring integraal met inbegrip van alle problmen binnen zes weken na publicatie van die verklaring bij de ACM worden voorgelegd.
Zoals hiervoor al aangegeven, is deze veronderstelde beperking er niet. Er is dan ook geen sprake van de veronderstelde lasten.

Advies en consultatie

De leden van de CDA-fractie vernemen graag of regionale personenvervoerders betrokken zijn bij de opstelling van dit wetsvoorstel. Als zij niet betrokken zijn, vernemen deze leden graag de reden daarvoor en of dat alsnog kan gebeuren.
De regionale vervoerders zijn betrokken bij de opstelling van dit wetsvoorstel via de sectorconsultatie. Deze heeft plaatsgevonden via het Overleg Infrastructuur en Milieu.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering het advies van de ACM samen met de nota naar aanleiding van dit verslag aan de Kamer wil toezenden.
Zij vragen tevens of de regering een overzicht kan geven van de punten die zijn gewijzigd naar aanleiding van het advies van de ACM.

De ACM heeft advies uitgebracht over dit wetsvoorstel in het kader van de uitvoerbaarheid- en handhaafbaarheidtoets. Dit advies en mijn reactie daarop stuur ik tegelijkertijd met deze nota naar aanleiding van het verslag toe.

Voorts vragen de leden van de D66-fractie of er op enigerlei wijze, bijvoorbeeld ambtelijk, met de Europese Commissie gesproken is over de implementatie van de richtlijn. Zij informeren tevens naar de uitkomst daarvan.

Er heeft ambtelijk overleg plaatsgevonden met de Europese Commissie over de implementatie van de richtlijn. Er is gesproken over de vergoeding minimumtoegangspakket, de diensten en dienstvoorzieningen en de rol van de toezichthouder. De Europese Commissie heeft informeel laten weten dat – voor de onderwerpen die besproken zijn – de uitwerking in lijn is met de richtlijn.

Artikelsgewijs

De leden van de D66-fractie vragen of er binnen richtlijn 2012/34/EU ook ruimte is om niet benutte capaciteit bij structurele onderbezetting aan een andere vervoerder toe te delen.

Richtlijn 2012/34/EU biedt de ruimte om niet benutte capaciteit in te trekken. Op grond van de huidige regelgeving is reeds bepaald dat verdeelde capaciteit maar niet gebruikte capaciteit bij de infrastructuurbeheerder ingeleverd.

Tevens vragen deze leden wat de voorgenomen wijzigingen van de kaderovereenkomsten behelzen en wat de rol van de ACM bij deze kaderovereenkomsten zal zijn.
Infrastructuurbeheerders kunnen meerjarige kaderovereenkomsten voor capaciteit afsluiten. De ACM is de toezichthoudende instantie. In Nederland wordt er nauwelijks gebruik gemaakt van dit instrument. De mogelijkheid van het sluiten van meerjarige kaderovereenkomsten is ook in richtlijn 2012/34/EU geregeld. Momenteel wordt er door de Europese Commissie nadere regels opgesteld voor kaderovereenkomsten. Onderwerpen die in dat kader worden besproken, zijn de maximale capaciteit die via een kaderovereenkomst mag worden gecontracteerd tussen de infrastructuurbeheerder en een vervoerder en de rol van toezichthoudende instanties.

Overig

De leden van de VVD-fractie vragen welke rol het spoorgoederenvervoer heeft in deze wetswijziging.
Richtlijn 2012/34/EU beslaat zowel nationaal en internationaal personen- en goederenvervoer. Dit wetsvoorstel ter implementatie van de richtlijn sluit hierbij aan. De spoorgoederensector is betrokken bij de opstelling van dit wetsvoorstel via de sector consultatie.

De leden van de CDA-fractie vragen op welke wijze de onderhandelingsresultaten inzake het zogeheten «vierde spoorpakket» bij dit wetsvoorstel betrokken worden. De Kamer heeft dit pakket immers als prioritair Europees dossier aangemerkt.
Dit wetsvoorstel betreft de implementatie van richtlijn 2012/34/EU, die op 21 november 2012 is aangenomen door de Raad en het Europees parlement. De onderhandelingen in Brussel over het «vierde spoorpakket» zijn nog gaande. Indien hierover een akkoord wordt bereikt, wordt dit daarna geïmplementeerd in nationale wetgeving.

De leden van de CDA-fractie vernemen graag waarom het wetsvoorstel geen evaluatie-, overgangs- of horizonbepalingen bevat.
Dergelijke bepalingen zijn niet opgenomen omdat het wetsvoorstel de implementatie van Europese regels betreft. Een evaluatie van deze regels zal derhalve op Europees niveau geschieden. Daarnaast monitort de Europese Commissie op grond van de richtlijn de marktontwikkelingen van het spoorvervoer in de Europese Unie. Zij moet daarbij de diverse vertegenwoordigers op de spoormarkt betrekken, zoals die van de lidstaten, vervoerders, de spoortoezichthouders en de sociale partners. De ontwikkelingen kunnen leiden tot aanpassing van de Europese regels. Het is aan de Europese Commissie om daarvoor voorstellen te doen. Veelal gaan daaraan marktconsultaties en impactanalyses aan vooraf.
In het wetsvoorstel wordt wel voorzien in een nationale overgangsbepaling ten aanzien van het kunnen opleggen van prijsprikkels. Voor de toelichting daarop zij verwezen naar de nota van wijziging.

Verder vragen deze leden of de regering verwacht dat de deadline voor de implementatie van richtlijn 2012/34/EU (in casu 16 juni 2015) gehaald zal worden.
Het kabinet streeft naar tijdige implementatie van de Europese richtlijn in nationale wetgeving.

Lagere regelgeving

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering bereid is de aangekondigde ministeriële regeling bij de Kamer voor te hangen. De leden van de CDA-fractie vragen of de Kamer, bijv. via een voorhangbepaling, betrokken wordt bij de totstandkoming van de lagere regelgeving.
De Spoorwegwet bevat drie onderwerpen waarvoor voor de desbetreffende algemene maatregel van bestuur een voorhangbepaling geldt. Het gaat om regels over de uitrusting en technische eigenschappen van de hoofdspoorweginfrastructuur, over de capaciteitsverdeling en over de gebruiksvergoeding c.q. de vergoeding minimumtoegangspakket. Er zijn in de Spoorwegwetgeving geen voorhangbepalingen ten aanzien van ministeriële regelingen. Dit is conform het kabinetsbeleid, zoals neergelegd in de Aanwijzingen voor de regelgeving, dat terughoudendheid wordt betracht bij parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving. Het wetsvoorstel bevat overigens geen delegatiegrondslagen op basis waarvan een ministeriële regeling moet worden opgesteld. Er wordt uitsluitend voorzien in de mogelijkheid daartoe indien technische dan wel meer gedetailleerde uitwerking nodig is van hetgeen bij of krachtens wet is bepaald. De algemene maatregel van bestuur inzake de gebruiksvergoeding en de – juridisch technische – aanpassing van de capaciteitsregels zullen bij het parlement worden voorgehangen.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld